

**FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES  
CARRERA DE CIENCIA POLÍTICA**

---

**Los Partidos de Gobierno y la Política Inmigratoria en la  
Argentina Democrática (1983-2011): Una Aproximación  
Comparada**

---

Tesis para obtener el Título de Licenciatura en Ciencia Política  
Tutora: Profesora Carla Carrizo

---

Alejandro Matías Calabrese  
Email: [am.calabrese@hotmail.com](mailto:am.calabrese@hotmail.com)

---

USAL  
UNIVERSIDAD  
DEL SALVADOR

## RESUMEN /ABSTRACT

Este trabajo estudia las características que exhibe la política inmigratoria en los gobiernos democráticos de Argentina entre 1983 y 2011. Intenta así responder dos interrogantes. En primer lugar, si los gobiernos democráticos de argentina exhibieron una política inmigratoria y en segundo lugar, evaluar continuidades y diferencias entre los partidos de gobierno en el marco del nuevo contexto democrático iniciado en 1983 hasta la actualidad, es decir, continuidades y rupturas entre las gestiones de la UCR y las gestiones del PJ.

## PALABRAS CLAVE

Políticas Públicas- Partidos de Gobierno –Democracia – Política Migratoria– Argentina.



USAL  
UNIVERSIDAD  
DEL SALVADOR

## **AGRADECIMIENTOS**

Quisiera agradecer, en primer lugar, a mis padres por el apoyo incansable. A mi madre por enseñarme a luchar y no bajar los brazos cuando perdía todas las esperanzas, por apoyarme una y otra vez para que pueda terminar el proyecto. A mi padre por ser mi consultor, mi auditor por excelencia de este trabajo y hasta mi compañero de estudio. A mis hermanos y sobrinas por el cariño y aliento que me han transmitido siempre para que termine la carrera. A mi tía Amanda por haberme dado refugio en su casa para que yo pueda cursar.

A mi novia Paula por renovarme la fé y apoyarme segundo tras segundo para que hoy pueda estar terminando la tesis.

A mi amigo Leandro por generarme siempre energía positiva y traerme paz con su espíritu para poder seguir adelante y terminar la tesis.

A la DIRECCION NACIONAL DE MIGRACIONES que gracias a la misma encontré mi vocación dentro de este mundo y por haberme dado tanto apoyo institucional y también a los migrantes por dejarme aprender todo sobre su calidad humana.

Al Profesor Lucas Arca Mena por haberme enseñado gran parte de esta hermosa carrera; por su grandeza y pedagogía a la hora de explicar.

A mi tutora CARLA CARRIZO, porque fue gracias a ella que después de mucho tiempo me acerque de nuevo a la Facultad para terminar mi carrera. Gracias por su paciencia y contención en todo este tiempo.

A mis compañeros que me acompañaron en la cursada durante todos estos años, en especial a Veronica Pena Tomé, Santiago Dentone y Darío Busto.

A mi "cumpa" de pupitre Andrea, por apoyarme para que termine dicha carrera mientras que cursamos la Tecnicatura Superior en Gastronomía.

Y finalmente un agradecimiento a la carrera de Ciencia Política porque gracias a ella hace mucho tiempo atrás cuando inicie el camino como estudiante universitario conocí a mi gran amigo y futuro colega MARCO MONTELEONE.

## INDICE GENERAL

	<u>Página</u>
Introducción .....	6
Capítulo I- El Estado de la Cuestión: más allá del preámbulo de la Constitución.....	10
I.1. Período 1870-1929.....	11
I.2. Período 1930-1945.....	13
I.3. Período 1946-1955.....	15
I.4. Período 1955-1966 y 1966-1976.....	16
I.5. Período 1976-1983.....	18
I.6. Retorno a la Democracia: el Gobierno del Dr. Alfonsín (1983-1989).....	23
I.7. Presidencias del Dr. Menem (1989-1999).....	24
I.8. El Gobierno de la Alianza (1999-2001).....	28
I.9. Presidencia del Dr. Duhalde (2002-2003).....	30
I.10. Presidencia del Dr. Néstor Kirchner (2003-2007).....	31
I.11. Presidencia de la Dra. Cristina Fernández de Kirchner (2007-2011).....	32
I.12. El Congreso Nacional y la Política inmigratoria a partir de 1983.....	36
Capítulo II-El Diseño de Investigación.....	38
II. 1. Variable explicativa: definiciones conceptuales y operativas.....	39
II. 2. Hipótesis iniciales del estudio.....	43
II. 3. Nota Metodológica.....	44
Capítulo III- Desarrollo y Resultados de la Investigación.....	45
III. 1. Política Inmigratoria: el Gobierno de Alfonsín.....	46
III. 2 Política Inmigratoria: el Gobierno de Menem.....	47
III. 3 Política Inmigratoria: el Gobierno de la ALIANZA.....	50
III. 4 Política Inmigratoria: el Gobierno de Eduardo Duhalde.....	51
III. 5 Política Inmigratoria: el Gobierno de Néstor Kirchner.....	53
III. 6 Política Inmigratoria: el Gobierno de Cristina Kirchner.....	54
III. 7. Política Inmigratoria y Gobiernos Democráticos de Argentina (1983-2011).....	55
Capítulo IV- Aportes y Conclusiones finales.....	58
Bibliografía.....	61
Anexos.....	63

## **INDICE DE CUADROS**

	Página
Cuadro 1- Evolución de la normativa legal sobre Política Migratoria en Argentina.....	35
Cuadro 2- Operacionalización de la Variable en estudio.....	42
Cuadro 3- Matriz de Datos.....	42
Cuadro 4- La Política Inmigratoria: Gobierno de Alfonsín (1983).....	47
Cuadro 5 -La Política Inmigratoria: Gobierno de Menem (1989).....	50
Cuadro 6- La Política Inmigratoria: Gobierno de la Alianza (1999).....	51
Cuadro 7- La Política Inmigratoria: Gobierno de Duhalde (2002).....	52
Cuadro 8- La Política Inmigratoria: Gobierno de Kirchner (2003).....	53
Cuadro 9- La Política Inmigratoria: Gobierno de Cristina Kirchner (2007).....	54
Cuadro 10- Presidentes, Partidos de Gobierno y Políticas Inmigratorias en la Argentina Democrática (1983-2011).....	55

## **ANEXOS**

Cuadro I- Ley de Migraciones N° 25.871 y Decreto Reglamentario N° 616/2010 .....	63
Cuadro II- Estado de Ratificación de los Tratados y Convenciones que conforman el Derecho Migratorio internacional.....	117

UNIVERSIDAD  
DEL SALVADOR

## INTRODUCCION

¿Por qué sería importante estudiar la política migratoria, en particular, la política migratoria externa o inmigratoria (Gaudi, 2011) de los gobiernos democráticos en Argentina en la serie temporal comprendida entre 1983 hasta 2011?

Como primera respuesta surge que la importancia es debida al movimiento migratorio, que por ser un fenómeno de magnitud afecta a todos los países del mundo, con distinta intensidad según el clima social de cada época. En efecto, no sólo en los procesos de formación de los Estados Nación, comenzando por Europa y continuando por América, millones de personas se pusieron en movimiento por diferentes razones, entre las que se destacan las persecuciones políticas, étnicas y religiosas, como también la búsqueda de mejores condiciones de vida por parte de los individuos. En la actualidad este fenómeno agrega, una nueva modalidad de emigrantes, como son los "refugiados ambientales" (Lelio Mármora, 2002)

En el marco de esta dinámica general de inmigración, Argentina ha sido históricamente un país receptor de inmigrantes, existiendo una rica y vasta bibliografía, en su mayoría histórica, sobre el tema. No obstante, desde disciplinas como la historia y la sociología, el fenómeno de la migración como problemática específica durante las décadas de los '30 y '40, del siglo pasado, ha sido un tema de agenda en la literatura académica. No existen, en cambio, estudios que desde la ciencia política y desde un enfoque comparado se ocupen de esta problemática en las democracias contemporáneas en general y, más específicamente, de las dinámicas de inmigración y las políticas inmigratorias de los gobiernos democráticos en Argentina, de modo que ello permita identificar, si existiera, cuál sería la respuesta de la democracia, como régimen político, frente a este problema, y si ella si distingue de la respuesta de

gobiernos autoritarios.

La temática planteada resulta de suma importancia, porque sólo se tiene una idea general de cómo fueron las corrientes migratorias de nuestro país hasta 1983 y de las políticas de Estado al respecto, sin hacer distinción de los gobiernos, que en la mayoría de los casos, decantaron en políticas de corte expansionista. Además, resulta relevante hacer un trabajo acerca de cómo la consolidación de la democracia en Argentina, a partir de 1983, ha impactado en esta problemática, ya que no se cuenta con estudios realizados sobre este tema en particular, explicitado en el comienzo del párrafo.

Asimismo, se puede apreciar rápidamente que la inmigración impacta fuertemente no sólo en las políticas domésticas, sino en el conglomerado social, con la dialéctica entre los subgrupos de inmigrantes y el nativo, dando como resultado una nueva realidad cultural.

La conformación del flujo migratorio, que puede ser espontáneo o planificado, sirvió de herramienta al país en ciertos momentos de la historia. Hoy podemos aseverar que la situación es muy distinta. Durante las últimas décadas del siglo XX, se percibe una profunda transformación en los patrones migratorios latinoamericanos. Ya no se cuenta con una mayoría europea, planificada, sino de inmigrantes provenientes de los países limítrofes. En el caso de la Argentina provenientes de Bolivia, Paraguay, Uruguay, Chile y Brasil. Recientemente se incorporó el Perú, Corea, China, Taiwán y en menor grado otros países asiáticos, centroamericanos y de la ex URSS.

Finalmente, y como parte de la política de población, las políticas migratorias externas están constituidas por las propuestas y metas elaboradas desde el aparato estatal, con el fin de influir sobre el tamaño, composición, origen, dirección, asentamiento e integración de los flujos migratorios espontáneos o como parte global del proceso de planificación económico-social ideado (Mármora, 1997; Miro, 1979). A partir de esta definición inicial, la



mayoría de los autores especializados en el tema sostienen que, en la Argentina la dimensión ideológica que confluye en la formulación de la política migratoria atraviesa y excede la perspectiva normativa-política, mostrando un grado mayor de autonomía que se afirma asociada a nuestra historia cultural.

No obstante, entendemos que, al margen de que existan diferentes enfoques ideológicos, la realidad va por delante de lo normativo. Razón por la cual, las políticas resultan ser, en la mayoría de los casos, paliativos de las problemáticas generadas por la inmigración indiscriminada.

El objetivo general del presente trabajo es aproximarnos a través de un enfoque descriptivo a las características que exhibe la política inmigratoria en los gobiernos democráticos de Argentina a partir de 1983. Ello implica, en primer lugar, analizar si, en efecto, el tema de la inmigración como política, estuvo en la agenda institucional de los partidos de gobierno en Argentina a partir de 1983 y, en segundo lugar, identificar las similitudes y diferencias entre las presidencias. En este sentido, ofrecemos una caracterización que se aleja de una definición mayormente administrativa de las características de las políticas públicas (Stein y Tomassi, 2006; Pasquino, 2011) y nos valemos para esta caracterización de la literatura más focaliza en las dimensiones de la política inmigratoria (Magalí, 2011; Oteiza y otros, 2006).

Esto significa que la caracterización de la política inmigratoria de los gobiernos democráticos de Argentina evaluará, en este trabajo, dimensiones más estrictamente políticas –como su capacidad de anticipación vs. de resolución; prioritaria versus marginal, continua versus discontinua; integrada versus fragmentada- y no estrictamente administrativas: redistributiva, distributiva, normativa, etc. (Pasquino, 2011). De modo que esta descripción permita inferir tendencias sobre cómo han actuado los gobiernos democráticos en Argentina frente al tema. En el marco de este objetivo general, dos son objetivos específicos de esta investigación:



- 1) Identificar las diferencias y similitudes entre los partidos de gobierno en la política inmigratoria a partir de 1983.
- 2) Identificar una agenda de problemas que los partidos de gobierno deberían incorporar en sus políticas.

En el marco de estos objetivos el trabajo supone tres hipótesis alternativas cuya sustentabilidad se espera identificar al finalizar la investigación. Estas son:

*1-Hipótesis I. Los gobiernos democráticos de Argentina entre 1983 y 2011 independientemente del partido de gobierno tuvieron una política de expansión de la inmigración.*

*2- Hipótesis II- Existen importantes diferencias en la política migratoria entre los partidos que gestionaron el gobierno a partir de 1983.*

*3- Hipótesis III- Existen diferencias entre los ciclos del Peronismo de las presidencias del Dr. Menem y del Dr. Kirchner influidas por el clima de época como ser la transición, la convertibilidad y la recuperación estatal, junto con el perfil político de los partidos de gobierno.*

El trabajo se divide en cuatro secciones. En la primera se reconstruyen, a través de distintas periodizaciones, los ciclos de la política inmigratoria en Argentina. En la segunda se presenta el diseño de la investigación. En la tercera se presentan los resultados de la investigación y en la cuarta las conclusiones finales que permiten identificar cuáles de las tres hipótesis iniciales exhiben alguna sustentabilidad.

## **CAPÍTULO I**

### **El Estado de la Cuestión: Más allá del Preámbulo de la Constitución**



USAL  
UNIVERSIDAD  
DEL SALVADOR

Con el objetivo de introducir al lector sobre la evolución de la política inmigratoria en Argentina, este capítulo reconstruye a través de fuentes secundarias, los aspectos más relevantes de lo que la literatura especializada denomina la política de migración externa en Argentina. El objetivo de este capítulo introductorio es aportar información sobre el tema más allá de la política de apertura poblacional que se expresa en el preámbulo de la Constitución Nacional de 1853. Identificando de este modo, ciclos de mayor apertura vs. mayor restricción.

Luego de la evolución de la política inmigratoria por períodos, que focaliza exclusivamente en la evolución legal desde la mirada puesta en los ejecutivos de Argentina desde 1870 a 2011, el capítulo finaliza presentando el rol del parlamento, es decir, de los legisladores nacionales en relación a la política inmigratoria a partir de 1983, lo que permite contar con información de dos de los poderes políticos del estado en relación a la política inmigratoria del país

### **I.1. Período 1870-1929**

La estrategia agroexportadora vigente durante este período promovió un desarrollo capitalista dependiente, basado en la afluencia de capital y mano de obra extranjera. Elementos que asociados a las extensas y fértiles tierras de nuestro país producirían, ante la demanda de los países industrializados, alimentos destinados a la exportación y un mercado importador de bienes industriales. La dinámica demográfica observada durante esta etapa muestra que la inmigración masiva fue obviamente el fenómeno más importante, lo que influyó sobre el tamaño, composición, ritmo de cambio y distribución espacial de la población.

El tema migratorio aparece tempranamente legislado. La Constitución Nacional de 1853 otorgaba protección a todos los habitantes —sin

discriminaciones- extendiendo el goce de los derechos civiles del ciudadano a los extranjeros. Asimismo, fijaba, expresamente como atribución del Congreso la promoción de la inmigración europea (artículos 20, 25, 67 inciso 16). Poco después, al organizarse las competencias ministeriales, se designa al Ministerio del Interior como encargado de entender en los asuntos pertenecientes a "emigración y colonización" (Ley 80). Posteriormente, se amplían las facultades del Poder Ejecutivo: se lo autoriza a firmar contratos de inmigración extranjera, pudiendo otorgar tierras y sus respectivas escrituras (Ley 25). Así, el Estado promueve el ingreso de trabajadores europeos, quienes llegarán al país con el objeto de poblar la pampa y transformarla en agrícola mediante la colonización de tierras.

Sin duda fue la Ley Avellaneda, sancionada en 1876 –formalmente vigente hasta 1981- lo que dará el marco jurídico dentro del cual se canalizará el flujo migratorio y el proceso colonizador. Esta disponía la creación del Departamento General de Inmigración como organismo –dependiente del Ministerio del Interior- encargado de formular y controlar la política respectiva, dado que debía proponer al Ejecutivo todas aquellas medidas que fomentaran la inmigración, manejando recursos y fondos con parcial autonomía. La ley define por primera vez que es un inmigrante, especificando los derechos y deberes que ese status genera (Ley 761, 817, 2472).

Sin embargo, la implementación del proyecto modernizador mostrará rápidamente sus contradicciones y ambigüedades, reflejadas en la política migratoria y en las normas que las instrumentaban. La ley 4144 -del año 1902- llamada *Ley de Residencia* muestra una imagen diferente del inmigrante: el sospechoso, el indeseable. Se autoriza al Ejecutivo a expulsar del país a cualquier extranjero que "*comprometa la seguridad nacional o perturbe el orden público*". Casi una década después, la legislación mostraba una elaboración más refinada: la sociedad se defendía. La ley de "Defensa social reglamentando la admisión de extranjeros en el territorio argentino",